



Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques

Archives

25 | 2000

Organiser et s'organiser

Pour une histoire de l'état contemporain comme organisation

Patrick Fridenson



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ccrh/1832>

DOI : 10.4000/ccrh.1832

ISSN : 1760-7906

Éditeur

Centre de recherches historiques - EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 20 octobre 2000

ISSN : 0990-9141

Référence électronique

Patrick Fridenson, « Pour une histoire de l'état contemporain comme organisation », *Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques* [En ligne], 25 | 2000, mis en ligne le 16 janvier 2009, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ccrh/1832> ; DOI : 10.4000/ccrh.1832

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Article L.111-1 du Code de la propriété intellectuelle.

Pour une histoire de l'état contemporain comme organisation

Patrick Fridenson

- 1 Aujourd'hui, selon la formule de la sociologue américaine Theda Skocpol, l'État est de retour dans les sciences sociales. Mais à quelle place et de quelle manière ? Dès ma participation au numéro des *Annales ESC* de novembre-décembre 1989 j'avais plaidé pour que l'analyse historique des organisations contemporaines indispensable à mes yeux s'attaque elle aussi à l'État. Ceci implique de mettre au jour les stratégies des principaux rouages de l'État, l'évolution de leurs structures, en faisant toute leur place aux pratiques et aux représentations des usagers comme des agents de l'État. Il faut alors se demander comment se situent les organisations publiques par rapport aux organisations privées : les différences, les points communs, les échanges mutuels et les conflits font partie de l'enquête historique. On cherche aussi à savoir si, comme le suggère l'anthropologue Mary Douglas à propos de toutes les institutions, l'État suscite en son sein une pensée collective. Ce faisant, on n'évacue pas le carburant spécifique de l'État : la politique. Mais on l'insère dans les dimensions techniques, économiques, sociales, culturelles propres aux administrations dans leurs relations avec la société et avec les marchés.
- 2 Ce que je me propose d'exposer dans le présent texte, c'est d'abord la pluralité des retours historiques vers l'État, puis les caractéristiques de l'État contemporain qu'éclaire l'approche préconisée et enfin – sur la base des travaux récents – les perspectives nouvelles sur les organisations publiques, à un moment où, contrairement à l'entreprise réhabilitée, la réputation de l'État dans l'opinion publique cède depuis vingt ans du terrain.

Les retours des historiens vers l'État

- 3 Ce sont les spécialistes des périodes médiévale et moderne qui ont lancé le mouvement. On pense ici au regretté Denis Richet (*L'Esprit des institutions*) et pour le Moyen Âge aux travaux de Philippe Contamine et de Jean-Philippe Genet qui éclairent la « genèse de

l'État moderne ». Les historiens du contemporain se sont à leur tour mis en route pour des raisons tant scientifiques que sociales et ont emprunté des trajets très différents.

De nouvelles problématiques

- 4 On évoquera pour mémoire la redécouverte des sommets de l'État par l'histoire politique du contemporain, devenue dominante sur les décombres des grands modèles explicatifs des sciences sociales au cours des années 1980 et 1990. Ainsi est réapparue une histoire de l'État qui oscille entre une histoire- bataille et une histoire des idées. D'un côté par exemple on a vu réapparaître l'histoire des projets de réforme de l'État, de l'autre le rôle des administrations dans les crises intérieures ou extérieures.
- 5 Cette approche n'a pourtant pas exercé une influence décisive car d'autres courants scientifiques ont fait valoir des hypothèses puisées dans différentes sciences sociales. La philosophie de Michel Foucault a donné à l'État trois pivots : le pouvoir ; la gouvernementalité, entendue comme la conduite des conduites ; l'*épistémè*, prise ici comme l'ensemble des références techniques qui encadrent les pratiques. Des économistes, des statisticiens et des historiens des sciences se sont attachés au rôle de l'État comme producteur de statistiques. La science politique a entrepris une sociologie de l'État, puis s'est intéressée au rôle des fonctionnaires d'une part, aux dimensions européennes et mondiales des politiques publiques d'autre part. Sur cette lancée, Pierre Rosanvallon a tenté une histoire de l'État en France depuis 1789 centrée sur une périodisation des orientations qui ont successivement dominé l'action de l'État. Cette première synthèse reste très évocatrice. Elle comporte cependant deux lacunes surprenantes : rien moins que les deux guerres mondiales, et elle devra de toute évidence être retouchée en fonction à la fois de ce que nous savons désormais de « la longue durée de l'État » et des travaux ultérieurs couvrant les mêmes années.
- 6 Du coup des problématiques historiennes nouvelles se sont affirmées qui, elles, permettent vraiment de revisiter l'État. Les uns, comme Guy Thuillier, dont les recherches étaient antérieures, ont étudié la constitution et l'évolution des bureaucraties entre règles, rites et crises. Les autres, comme Michel Margairaz, ont mis l'accent sur les changements de stratégies et de cultures des décideurs de la haute fonction publique pour aborder et traiter de nouveaux problèmes. D'autres enfin, comme Marc Olivier Baruch, ont privilégié « une histoire politique de l'administration », donc un examen des rapports entre l'administration et le pouvoir politique qui implique la définition des missions des services publics, l'organisation des corps de l'État, les carrières des individus, les relations entre les usagers et les agents de l'État et enfin le financement des administrations comme des entreprises publiques.
- 7 On retrouve commodément les problématiques en présence dans plusieurs numéros de la revue *Actes de la recherche en sciences sociales* récemment consacrés à l'État qui associent historiens et sociologues.

De fortes demandes sociales

- 8 Ce retour d'intérêt des historiens du contemporain ne peut être dissocié des demandes sociales qui se sont exprimées dans le même sens depuis plus de vingt-cinq ans. D'un côté, les différents ministères se sont dotés l'un après l'autre de comités d'histoire qui ont encouragé l'ouverture des archives, la réalisation de recherches, la tenue de colloques et

les publications. Le premier a été le Comité d'histoire de la sécurité sociale, en 1972, et il continue chaque année à s'en créer. On y retrouve l'influence de Guy Thuillier, à la fois comme haut fonctionnaire familier de plusieurs ministères et comme historien de l'administration. Ces comités associent une forte composante d'histoire orale et recueillent d'abord le témoignage de décideurs. Ils deviennent souvent un lieu d'investissement de l'énergie de dirigeants retraités. Ils offrent ainsi les ressources de l'expérience et le risque du miroir. Les historiens qui ont bénéficié de l'action des comités ont pu faire un apprentissage de ce nouveau type de partenaire et élaborer un bon usage de ces organismes qui cristallisent une volonté de mémoire collective et une prise de repères dans un présent qui n'a que l'État à la bouche.

- 9 D'un autre côté, en effet, l'État a suscité au cours de cette période d'incessantes controverses sur les limites de son périmètre, la nature de ses fonctions, le rôle politique de l'administration, ses rapports avec les citoyens, et sa redéfinition dans le cadre de l'intégration européenne. Ce débat qui se déroule dans tous les pays développés porte sur ce que peut l'État et oppose de façon assez artificielle les fonctions dites régaliennes aux autres. Il offre aux historiens une forte incitation à intervenir face aux argumentations des hommes politiques, aux plaidoyers des fonctionnaires, aux critiques des entrepreneurs, aux révélations de la justice. Il leur montre aussi les imbrications entre les diverses activités de l'État et leurs connexions avec la société civile. Il leur permet de faire valoir face aux autres sciences sociales une spécificité qui ne se limite pas à une plus grande épaisseur chronologique.

Des objectifs de recherche

- 10 Les propositions qui sont faites visent d'abord les organisations publiques à finalité économique. Elles ne sauraient être étendues sans précautions aux organisations culturelles ou militaires. Elles portent sur les permanences des organisations publiques (au-delà des jeux de pouvoir) et sur les coûts sociaux de leur activité.

Les permanences des organisations publiques

- 11 Les différents secteurs de l'État agissent dans un univers de menaces et d'antagonismes. Ils accumulent pour y faire face des réseaux d'information et d'appui dans l'économie, la politique, les médias, la culture. Ils font appel à des organismes d'éducation, de recherche et de conseil pour se maintenir ou pour améliorer leurs chances.
- 12 Ils constituent des espaces sociaux qui permettent l'utilisation des crédits affectés et l'emploi du personnel disponible. L'un et l'autre éléments font l'objet de débats au sein de l'État, de conflits et de choix qui impliquent non seulement les acteurs internes mais encore l'ensemble de la nation.
- 13 Ils constituent des espaces sociaux, culturels et politiques qui produisent certes des services ou des objets mais aussi des savoirs et des savoir-faire sur la société, les institutions, le monde, les limites entre le public et le privé. Les cohérences d'une même organisation publique ne sont cependant pas égales dans tous les domaines : ainsi au ministère des Finances l'État-actionnaire apparaît comme moins cohérent et moins agile que l'État-banquier entre 1945 et aujourd'hui.

- 14 Ils constituent des espaces techniques où sont conçus des outils de gestion et utilisés des instruments qui tantôt bornent et tantôt ouvrent le champ des pratiques.
- 15 Ces différents espaces dans le quotidien comme dans les grands moments d'expansion ou de crise se recoupent ou interagissent. Il faut se garder de les séparer dans l'interprétation historique. Les organisations publiques tirent leur complexité particulière de la diversité des jeux possibles entre ces espaces au sein d'un même État et entre celui-ci et la société.

Les coûts sociaux et moraux

- 16 Depuis le XIX^e siècle au moins, l'État est le gardien de la société en matière économique : il lutte contre l'insalubrité, la pollution, la fraude, le pillage de la propriété intellectuelle, l'insécurité. Cependant les mouvements de citoyens dans les différents pays industriels, l'action de la justice, etc. ont montré que l'État peut lui aussi contribuer aux coûts sociaux qu'il a la charge d'endiguer.
- 17 L'invocation de l'intérêt général par les organisations publiques ne les empêche pas de contribuer, le cas échéant, à la pollution et à la mauvaise gestion des ressources non renouvelables. De même elles peuvent prêter la main à des actions donnant lieu à des coûts moraux comme la corruption.
- 18 Elles peuvent aussi se décharger de leur responsabilité en matière de gestion de leurs ressources humaines sur la société civile.
- 19 Les pratiques des organisations publiques donnent ainsi naissance, comme pour les organisations marchandes, à des externalités négatives. À leur tour celles-ci appellent des arbitrages politiques dans lesquels une organisation publique peut se retrouver à la fois partie prenante et juge. La rationalité du bureaucrate public chère à Max Weber risque alors de composer avec la défense de ses chasses gardées ou bien d'être déstabilisée, ce qui peut ouvrir la voie à des changements profonds.

Les administrations ont une vie d'organisation

- 20 Elles ont un périmètre susceptible de croître ou de rétrécir, une population de cols bleus et de cols blancs aux origines et aux visées hétérogènes qui tend à se regrouper en associations et syndicats, des intérêts propres à défendre et une logique de fonction. Mieux, elles peuvent acquérir les dimensions d'un véritable acteur collectif, élaborant une stratégie, des objectifs, une doctrine. Une analyse convenue en termes de volonté de se perpétuer ou de routine manquerait ces dimensions sans lesquelles une partie de l'ampleur de l'État contemporain en France n'est pas compréhensible. Cette vie d'organisation passe par des affrontements internes, des cloisonnements, des crises et des réformes économiques. Une différence avec les organisations privées est qu'elle aboutit plus rarement à la mort.

Les implications du service de la nation

- 21 Les recherches récentes montrent cependant que le service de la nation donne aux organisations publiques plusieurs spécificités. Il leur faut articuler logiques non-marchandes et exigence d'efficacité ou de performance face à l'opinion publique. Il leur

incombe de s'accrocher aux idéologies politiques et sociales pour justifier leur action. Elles doivent sans cesse réinterpréter de grandes valeurs. Elles en tirent une légitimité et une assurance de principe dans leurs rapports avec les autres acteurs sociaux. Elles font un usage répété du symbolique. Le cœur de leur activité se présente sous la forme d'une relation de service au citoyen dans laquelle entrent non seulement l'égalité et la solidarité, mais aussi la grandeur à l'échelle internationale, mais encore des pressions en sens contraire et la tradition entendue comme assurance de soutien et de fidélité et comme inscription dans le corpus du droit public.

L'œil des ministres et des présidents

- 22 On sait depuis longtemps que les politiques n'ont pas le même horizon temporel que les organisations publiques : ils vivent au rythme des élections et des gouvernements. On aperçoit mieux maintenant leur rôle d'impulsion ou de contrôle par rapport aux organisations publiques. Ils constituent l'équivalent fonctionnel des propriétaires ou du conseil d'administration ou de surveillance dans les organisations marchandes. Comme eux, ils combinent une volonté court termiste et une perspective plus longue. Ils font valoir par rapport à leur administration une légitimité différente, des façons de faire et de communiquer distinctes, des relations internationales (avec les puissances dominantes du moment) souvent propres et spécifiques et des réseaux en partie communs. Ils ont une capacité de négociation qui ne recoupe pas nécessairement celle des administrations ou des entreprises publiques. Ils ont une culture moins spécialisée et simultanément une autre rationalité : la politique, le rapport au citoyen, par rapport à laquelle ils évaluent les performances des organisations publiques.

Les deux temps des organisations publiques

- 23 Le rapport à la politique a une conséquence souvent masquée par la volonté de défense des organisations publiques et par la stabilité de la Constitution, mais bien dégagée par les travaux récents. Une organisation publique vit sur du flou, de l'indéterminé, du probable, de l'incertain. En ce sens, elle ressemble à une organisation privée et marchande. Mais ces incertitudes ne sont pas les mêmes et les ressources et la culture pour les affronter n'autorisent pas des comportements analogues. En revanche, une partie des organisations publiques cherchent à s'inscrire dans un autre type de temps. Elles dégagent des demandes fortes et estimées plus stables. Elles construisent des valeurs et des dispositifs qui permettent à l'essentiel du groupe de tenter un apprentissage collectif pour faire face à des situations renouvelées, atteindre des objectifs globaux d'efficacité attendus par l'opinion ou les corps de contrôle ou développer des fonctions inédites. Ces phases d'apprentissage ne dispensent ni des tâches quotidiennes de base ni des risques qui sont le lot des organisations publiques. Elles permettent de mieux en supporter les aléas et de reprendre des forces.

Conclusion

- 24 Une histoire des différentes organisations publiques et de l'État dans son ensemble menée dans les perspectives que je viens d'exprimer a plusieurs propriétés.

- 25 D'abord, elle vaccine contre le discours contemporain (qu'il soit négatif ou positif) sur l'omnipotence de l'État. Elle montre, au contraire, les interrelations avec la société civile et la nécessité où l'État se trouve en définitive de négocier une partie de son action avec celle-ci, au moins les modalités. De ce fait, elle débouche sur une présentation de l'État comme agence potentielle d'import-export. Importateur de pratiques et de cultures de la société civile, de conseils et d'avis, de modes étrangères. Exportateur vers les entreprises de ses méthodes de recherche, de formation, de classement et d'évaluation et vers les pays étrangers de ce qu'il considère comme les axes forts de la société française.
- 26 Ensuite, elle désigne comme objet fort de recherche les relations entre l'État et l'évolution du droit tant privé que public. Le Conseil d'État, la Cour de Cassation, etc. apparaissent ainsi comme des enjeux majeurs pour la compréhension des capacités de l'État à tenir compte des avis de citoyens, à remodeler la tradition, à tenter d'être à la fois cohérent et adapté à des contextes locaux diversifiés.
- 27 Enfin, une telle histoire de l'État repose en termes originaux la question des rapports entre les agents de l'État, les services publics et les usagers. Les agents de l'État se révèlent plus influents que ne le dit une partie de la sociologie des organisations, par le relais qu'ils donnent à leurs administrés, par leur gestion de leurs carrières, par les lobbies corporatistes ou les syndicats qu'ils développent. La distinction entre les soutiers et les décideurs est commode, mais elle n'épuise pas la réalité. L'information devient entre ces différents piliers du jeu économique, social et politique une clé de première importance. L'État dépend des autres acteurs pour l'accès à une bonne partie des données, mais c'est lui qui décide ce qui est public et ce qui est secret. Cet exemple de l'information fait saisir à la fois la tendance profonde à l'autonomie de l'État et en même temps sa position de plaque tournante entre des groupes aux intérêts parfois divergents. L'État se trouve ainsi pris dans une contradiction évolutive, dont les changements dans les attentes et les représentations de ses agents comme des citoyens l'obligent-malgré l'accent mis sur la continuité de l'État-à redéfinir périodiquement les termes. Il peut tergiverser et retarder la réponse par souci politique ou par collusion avec une partie de ses administrés. Mais dans ce cas la reconversion n'est en général que plus dramatique.

Bibliographie sélective

- 28 M. O. Baruch et V. Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000.
- 29 G. Brucy, *Histoire des diplômés de l'enseignement technique (1880-1965). L'État, l'École, les Entreprises et la certification des compétences*, Paris, Belin, 1998.
- 30 J. Clinquart, *L'Administration des douanes en France de 1914 à 1940*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2000.
- 31 O. Dard, J.-C. Daumas, F. Marcot (dir.), *L'Occupation, l'État français et les entreprises*, Paris, Association pour le développement de l'histoire économique, 2000.
- 32 P. Fridenson, « Atouts et limites de la modernisation par en haut : les entreprises nationalisées face à leurs critiques (1944-1986) », in P. Fridenson et A. Straus (dir.), *Le Capitalisme français 19^e-20^e siècle. Blocages et dynamisme d'une croissance*, Paris, Fayard, 1987.

- 33 G. Hecht, *The Radiance of France : Nuclear Power and National Identity After World War II*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1998.
- 34 O. Join-Lambert, *Le Receveur des postes entre l'État et l'usager, 1944-1974*, doctorat d'histoire, EHESS, 1999 (à paraître en 2001 chez Belin).
- 35 S. Lepage, « La direction des finances extérieures face à la modernisation et à la nécessité de restaurer la puissance internationale de la France (1946-1950) », *Histoire, économie et société*, avril-juin 1999.
- 36 M. Margairaz, *L'État, les Finances et l'Économie : histoire d'une conversion 1932-1952*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991.
- 37 L. Quennoüelle, *La Direction du Trésor 1947-1967. L'État-banquier et la croissance*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, doctorat d'histoire EHESS, 2000.
- 38 P. Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1993.
- 39 G. Thuillier, *Pour une histoire de la bureaucratie en France*, Paris, Comité d'histoire économique et financière de la France, 1999.
- 40 P. A. Toninelli (dir.), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- 41 P. Verheyde, *Les Mauvais Comptes de Vichy*, Paris, Perrin, 1999.
- 42 A. Weexsteen, *Le Conseil aux entreprises et à l'État en France. Le rôle de Jean Milhaud (1898-1992) dans la CEGOS et l'ITAP*, doctorat d'histoire, EHESS, 1999.